

## ЭВОЛЮЦИЯ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ НА ЗАВЕРШАЮЩЕМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ СОВЕТСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

*Аннотация:* Соединение в конституционной практике двух несовместимых принципов организации и деятельности высших органов государственной власти не способствовало укреплению советской государственности и упорядочению деятельности ее институтов. Успешного соединения сильной президентской власти и парламентской не получилось. Первая, укрепив законодательно свой конституционный статус, не решила поставленные перед ней задачи; а законодательная власть, принимая множество законодательных актов, не смогла в должной мере осуществить контроль за их реализацией. Поэтому утвердившаяся в стране президентская республика советского типа оказалась теоретически и практически неэффективной.

*Ключевые слова:* юриспруденция, конституционная реформа, верховный совет ссср, съезд народных депутатов, конституция ссср, государственные органы, разделение властей, единство власти и управления, взаимодействие, кпсс.

Принятая в период стагнации государственной и политической системы, Конституция СССР 1977 года наиболее последовательно закрепила демократические идеи, выдвинутые В.И.Лениным. Положения предшествующей конституции 1936 года, отразившие в той или иной степени принцип разделение властей, были отменены. Вновь звучала идея о единстве власти и принадлежности ее народу. Так, в ст. 2 устанавливалось, что «народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу СССР, все другие государственные органы подконтрольны и подотчетны Советам»<sup>1</sup>.

На протяжении всего периода строительства советского государства неизменными оставались постулаты о возможности существования демократии только одного типа - социалистического. Его реализация связывалась исключительно с Советами, как полновластных органов широкого народного представительства. Однако, только через 60 лет после установления советской формы организации власти эта идея нашла в полной мере свое формальное закрепление. Так, наиболее определенно и последовательно отразились преимущества советской формы организации власти и ее основополагающий принцип - полновластие Советов. Его значение отразилось в нормах конституции следующим образом.

Во – первых, утверждалась положительная зависимость всех иных государственных органов от Советов, представляющие выборные представительные органы власти. Поэтому все государственные органы, не избираемые гражданами непосредственно, образовывались Советами и им были подотчетны. Немало важным является то обстоятельство, что все государственные органы, а не только Советы являлись субъектами государственной власти. Хотя в советской литературе порой выдвигались точки зрения, что органами государственной власти являются исключительно Советы

Во-вторых, это характерное соединение в руках Советов законодательных, исполнительных, распорядительных и контрольных полномочий, посредством чего обеспечивалось единство государственной власти. Это выразилось в юридической и идеологической обязательности реализации принципа сочетания в деятельности Советов принятия решения с обеспечением их исполнением и осуществлением контроля за проведением решений в жизнь, это нашло достаточно четкое закрепление в ст. 93 Конституции.

В-третьих, это народное представительство людей труда, где избираемый путем голосования депутат работает в Совете, как правило, не порывая со своей производственной и иной профессиональной деятельностью, выполняет наказы избирателей, отчитывается перед ними и может быть ими отозван. Полновластие Советов предоставляет возможность

<sup>1</sup> Конституция СССР и развитие законодательства.- М.: Юрид. лит., 1983.-С.26.

представительства в высших и местных звеньях органов советской власти различных общественных организациях, позволяющее активно участвовать в ходе решения вопросов государственной жизни.

В-четвертых ключевым проявлением полновластия и верховенства Советов в системе государственных органов была конституционная формула, в соответствии с которой Верховные Советы не только имеют собственные исключительные полномочия, но и вправе самостоятельно решать все вопросы, отнесенные к ведению СССР, союзных и автономных республик. Законодательно устанавливалось, что на сессиях местных Советов может быть непосредственно решен любой вопрос, отнесенный к ведению Совета как органа власти на определенной территории.

В-пятых, советы всех уровней представляли собой единую систему органов государственной власти, и все местные Советы рассматривались не как органы местного самоуправления, а как низшее звено в системе органов государственной власти. Выстроенная таким образом система означала, что Советы и в центре и на местах призваны олицетворять собой, прежде всего, общегосударственные интересы, одновременно выражая волю и интересы избирателей, населения определенной территории. Соответственно основным принципом построения и функционирования самой системы Советов был принцип демократического централизма, который выражался в организационном единстве всех Советов, в обязательности решений вышестоящих Советов для нижестоящих, в наделении местных Советов заметными полномочиями в отношении возможности самостоятельного решения местных вопросов, в двойном подчинении исполнительно - распорядительных органов местных советов - они одновременно подчинялись своему Совету и исполнительно-распорядительным структурам вышестоящих Советов.

В целом, закрепленные нововведения в законодательстве изменили соотношения статусов Верховного Совета, его Президиума и Совета Министров СССР. По-иному разграничивалась компетенция между ними. Если, Конституция 1936 года не ориентировала Верховный Совет СССР на решение вопросов государственного управления, то теперь в ст. 108 Конституции СССР 1977 года, устанавливалось, что «Верховный Совет СССР в случае признания очень важным того или иного вопроса государственного управления, отнесенного непосредственно к компе-

тенции Совета Министров, может принять на себя его решение». Юристы называли этот принцип презумпцией полномочности высшего представительного органа, определяющим в целом его место в советском государственном механизме. На наш взгляд, как некогда ранее формально произошло углубление единства Советов и Совета Министров, что позволяло усилить ответственность и подотчетность Совета Министров СССР перед высшим представительным органом.

Однако полновластными и единовластными органы представительной власти были лишь формально. Конституция лишь декларировала принадлежность власти народу, который осуществлял ее через Советы, однако не было разработано самого механизма обеспечения народовластия, как в нормах конституции, так и в текущем законодательстве. Конституция СССР, хотя и содержала ряд норм укрепляющих положение высшего представительного органа, в действительности Верховный Совет был далек от реального полновластия. Отсутствие должного воплощения в жизнь требований Конституции СССР 1977 г., неизбежно сказалось на эффективности текущего законодательства и работе органов государственной власти. Конституция СССР 1977 года имела, однако тот существенный недостаток, что была юридически маломощной, т.е. декларированные ею положения не подкреплялись необходимыми структурами, процедурами, правовыми гарантиями.

В целом, положения Конституции 1977 г., определяющие организацию и деятельность Верховного Совета СССР, не подходили для новых условий. Высший орган государственной власти был зависим от управленческого, в первую очередь, от партийного аппарата. Поэтому широковещательные лозунги о полновластии Верховного Совета СССР не могли быть реализованы по ряду внешних и внутренних причин. К первым относится характер политического режима, сложившегося в стране, ко вторым - сама модель Верховного Совета.

Поэтому сегодня, оценивая сложившуюся в тот период государственную и политическую систему с ее множеством преимуществ, следует признать ее далеко неидеальной. Очень сложно шло приобщение людей труда к осуществлению государственной власти и управления. Нарастала бюрократизация деятельности Советов, подмена их партийными комитетами, стабильность кадров превращалась

в их несменяемость, застой и геронтократию, требовал кардинального усиления контроль Советов за работой исполнительных органов<sup>2</sup>. Для оживления деятельности Советов требовались значительные изменения в системе выборов, необходим был плюрализм для развития критики и сопоставления взглядов и позиций депутатов на сессиях Советов.

В ходе преобразований с середины 80-х годов речь шла об укреплении самостоятельности статуса каждого из видов государственных органов с четкой фиксацией их функций, полномочий, ответственности и признанием их социальной роли. В рамках теории разделения властей наметилось усиление взаимоконтроля, прежде всего связано с созданием Комитета конституционного надзора. Это означало расширение системы сдержек и противовесов - ключевой составляющей принципа разделения властей. По сути, речь шла о серьезнейшем изменении в организации государственного механизма.

Своими полномочиями этот орган существенно (в основном потенциально) ограничивал всевластие Советов всех уровней, включая Верховные Советы. Однако этот орган занимал «обычное» производное, подчиненное положение по отношению к высшему органу государственной власти - Съезду народных депутатов СССР. Комитет имел своей задачей надзор за соответствием нормативных актов, принимаемых органами государственной власти Союза ССР и республик, включая законы СССР, принятые Верховным Советом СССР, Конституции СССР. Комитет был вправе давать заключения о неконституционности того или иного нормативного акта, что влекло за собой приостановление его исполнения до устранения соответствующего нарушения (Комитет был не вправе отменять или объявлять их недействующими). Конечно, правовое положение и компетенция Комитета конституционного надзора принципиально отличались от правового положения и компетенции учрежденного впоследствии Конституционного Суда РСФСР. В перестроечный период он не стал решающим элементом в разрешении спорных ситуаций, так как закон не наделял его правом приостанавливать действия законов. Закрепление компетенции комитета в таком виде объяснялась, прежде всего, необходимостью целос-

тности принципа верховенства законодательного (представительного) органа, «который обладал всей полнотой власти, в том числе в области конституционного контроля, правом принимать окончательные решения о конституционности законов»<sup>3</sup>.

Еще одним несовершенством необходимо отметить отсутствие возможности обращения граждан на нарушение их конституционных прав. Поэтому в литературе данный орган зачастую обозначается как «квазисудебный институт»<sup>4</sup>. По сути, данный орган всего лишь давал заключения, носящие рекомендательный характер. Ряд авторов оценивающих значение данного института в механизме государства определяют его весьма негативно, как довольно беспомощный элемент системы «сдержек и противовесов»<sup>5</sup>.

Действительно, если рассматривать его положение в сравнении с развитыми демократическими государствами, необходимо признать его неэффективность. Однако, на наш взгляд, саму идею осуществления конституционного надзора в рамках общей схемы функционирования системы советских органов следует считать позитивным явлением, практической попыткой увязать идею полновластия Советов с конституционной законностью.

И все же принцип разделения властей в ее традиционном понимании не был воспринят, поскольку это не отвечало бы повышению роли представительных органов и углублению демократии. Следовательно, в переходный период с одной стороны советское государство заимствовало многое из теории разделения властей, с другой дальнейшее развитие связывалось исключительно с возрождением ленинских идей о полновластии Советов.

Лозунг «Вся власть - Советам», вновь появившийся в период так называемой «перестройки», с одной стороны, служил еще одним выражением отсутствия реальной власти у Советов, а с другой был лишь тактическим средством в политической борьбе

<sup>3</sup> Лазарев Л.В., Слива А.Я. Конституционная реформа: первый этап.-М.: Знание, 1989.-С.90.

<sup>4</sup> См.: Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991-2001). Очерки теории и практики. М.: Городец-издат.-2001.-С.71.; Барри Д. Конституционный суд России глазами американского юриста// Государство и право.-1993.-№12.-С.79.

<sup>5</sup> См.: Шахназаров Г.Х. Цена свободы. Реформация Горбачева глазами его помощника.- С.73.

<sup>2</sup> См.: Лукьянов А.И. Парламентаризм в России (вопросы истории, теории и практики): курс лекций.-М.: Норма: ИНФРА-М, 2010.-С.79.

с доминирующей тогда партийно-государственной номенклатурой. Те же политические силы ратовавшие за полновластие Советов - 1988-1990 гг. и в результате выборов оказавшиеся у рычагов реальной, т.е. исполнительной власти, тут же выдвинули лозунг разделения властей, требуя уже и принципиально иного, юридического обособления исполнительных органов от Советов, резкого повышения их юридической самостоятельности и независимости и одновременно наделения собственной компетенцией.

Как показал конституционный опыт советского государства обе доктрины единства власти и управления, разделение властей каждая имеет в своем арсенале множество преимуществ и не реализованного на практике потенциала. Необходимо учитывать, что развитие государства и общества довольно часто расходится с тем, как предполагает это теоретическая модель, даже самая прогрессивная. Отсюда расхождение теоретических разработок и практикой их воплощения, что приводит к отходу от самой доктрины и как следствие - ее искажение. Крушение Советского Союза подвело черту под довольно противоречивым процессом реализации двух концепций, так и не воспринятых до конца конституционной практикой.

Предпринятые шаги по ослаблению КПСС привели в целом к подрыву вертикали государственности, стержнем которой на протяжении всего существования советской государственности оставалась Коммунистическая партия. Поэтому в ходе перестройки весьма ощутимо было ослабление авторитета власти, ее дефицит. В тех условиях необходима была твердая и вместе с тем основанная на демократических началах власть, ответственная перед народом.

Реформирование советских представительных органов власти путем созыва Съездов народных депутатов, демократизации избирательной системы и введение президентства не смогли предотвратить разрушения социалистической государственности. Установленные элементы системы сдержек и противовесов не приводили к взаимоограничению двух ветвей власти, напротив законодательная (представительная) власть все больше становилась придатком исполнительной. Снижение ее роли стало следствием и довольно низкого уровня законодательных актов. Хотя в этот период и принимались законы, все они не были в единой цепочки и не проводили последовательно намеченный курс. Но самое главное, что

они не разрешили ключевых проблем, нависших над союзным государством.

Ослабление государственно-властных и политических институтов, послужило толчком активизации национальных противоборств в союзных и автономных республиках и привело к крушению советского союзного государства. Последствия этого события 20 летней давности мы испытываем и сегодня. Это был сильнейший удар по всем сферам экономической и социально-культурной жизни миллионов людей.

На наш взгляд, для успешной реализации намеченных преобразований необходимо была последовательная теоретически и научно разработанная программа преобразований. Поэтому соединение в конституционной практике двух несовместимых принципов организации и деятельности высших органов государственной власти не способствовало укреплению государственности и упорядочению деятельности ее институтов. Успешного соединения сильной президентской власти и парламентской не получилось. Первая, укрепив законодательно свой конституционный статус до сверхпрезидентской, не решила поставленные перед ней задачи; законодательная власть, принимая множество законодательных актов, не смогла в должной мере осуществить контроль за их реализацией. Поэтому утвердившаяся в стране президентская республика советского типа оказалась теоретически и практически неэффективной.

Итак, механизм социалистического государства был в корне отличный от ранее существовавших, что нашло проявление в его сущности, структуре и в целом социальном назначении. Советское государство на различных этапах реализовала два принципа, на которых выстраивались взаимоотношения высших органов государственной власти: единство власти и управления и довольно противоречиво реализованный принцип разделения властей на завершающем этапе своего развития. Преимуществам общедемократической концепции разделения властей, противопоставлялись иные начала взаимодействия государственных органов. Власть в государстве – рассматривалась как работающая корпорация, одновременно законодательствующая и исполняющая законы.

Безусловно, текущая повседневная государственная деятельность предполагает постоянное переплетение, взаимозависимость органов госу-

дарства. Выстраивание глухой стены не является решением для устранения параллелизма в работе и нарушения баланса. Между тем успешное функционирование механизма государства требует четкого разграничения полномочий государственных органов. Как справедливо отмечает Н.И. Азаров «разделение функций должно проходить по главным, существенным компонентам: законодательный, т.е. представительный, орган в лице парламента имеет исключительное право на законотворчество; исполнительный, в лице правительства и его органов, - на

практическую реализацию законов с использованием всех средств, в том числе и принудительных; судебный – на улаживание споров и конфликтов»<sup>6</sup>. Из теории разделения властей, следовало заимствовать ее четкое разграничение полномочий государственных органов с установление системы сдержек и противовесов, обеспечив взаимосвязанность и взаимообусловленность властей. Последовательное соблюдение требований системы сдержек и противовесов в целом гарантирует единство всей государственной деятельности.

#### Библиография:

1. Конституция СССР и развитие законодательства.- М.: Юрид. лит., 1983.- 608 с.
2. Азаров Н.И. Идея разделения властей и ее реализация в России//Вестник Санкт-Петербургского Университета. Серия 6.-1994.-№6-С.19-20.
3. Барри Д. Конституционный суд Росии глазами американского юриста// Государство и право.-1993.-№12.-С.76-87.
4. Боффа Дж. От СССР к России. История неоконченного кризиса.1964-1994:Пер. с ит. Хаустовой Л.Я.-М.: Междунар.отношения,1996.-320 с.
5. Витрук Н.В.Конституционное правосудие в России(1991-2001).Очерки теории и практики.- М.:Городец-издат.-2001.-508 с.
6. Дьяльнов Г.В. Советы народных депутатов в условиях перестройки.- Саратов: Издательсво Саратов. ун.-та.-1990.-88 с.
7. Козин В.И. Советская государственность на завершающем этапе развития: Вторая пол. 80-х - 1993 гг.: диссертация... доктора юридических наук.-М.,2004.-406 с.
8. Лазарев Б.М. «Разделение властей» и опыт советского государства //Коммунист. - 1988.-№16.-С.42-52.
9. Лазарев Л.В.,Слива А.Я. Конституционная реформа: первый этап.-М.: Знание,1989.-96 с.
10. Лукьянов А.И. Парламентаризм в России (вопросы истории, теории и практики): курс лекций.-М.: Норма: ИНФРА-М,2010.-304 с.
11. Лесников Г.П. Власть: ее формирование и реализация в России в пореформенный период.- М.: РАГС, 1996.-100 с.
12. Шаблинский И.Г.Пределы власти. Борьба за конституционную реформу(1989-1995 гг.).-М.:Изд-во Центра Конституц. Исслед.Монф,1997.-248 с.
13. Шахназаров Г.Х.Цена свободы.Реформация Горбачева глазами его помощника.- М.:Россика: Зевс, 1993.-623 с.
14. Явич Л.С. Господство права// Правоведение.-1990.-№5.-С.11-20.

---

<sup>6</sup> Азаров Н.И. Идея разделения властей и ее реализация в России//Вестник Санкт-Петербургского Университета. Серия 6.-№6.-1994.-С.20.

**References (transliteration):**

1. Konstitucija SSSR i razvitie zakonodatel'stva.- M.: Jurid. lit., 1983.- 608 s.
2. Azarov N.I. Ideja razdelenija vlastej i ee realizacija v Rossii//Vestnik Sankt-Peterburgskogo Universiteta. Serija 6.-1994.-№6-S.19-20.
3. Barri D. Konstitucionnyj sud Rosii glazami amerikanskogo jurista// Gosudarstvo i pravo.-1993.-№12.-S.76-87.
4. Boffa Dzh. Ot SSSR k Rossii. Istorija neokonchennogo krizisa.1964-1994:Per. s it. Haustovoj L.Ja.-M.:Mezhdunar. otnoshenija,1996.-320 s.
5. Vitruk N.V.Konstitucionnoe pravosudie v Rossii(1991-2001).Ocherki teorii i praktiki.- M.:Gorodec-izdat.-2001.- 508 s.
6. Dyl'nov G.V. Sovety narodnyh deputatov v uslovijah perestrojki.- Saratov: Izdatel'svo Sarat. un.-ta.-1990.-88 s.
7. Kozin V.I. Sovetskaja gosudarstvennost' na zavershajuem jetape razvitija: Vtoraja pol. 80-h - 1993 gg.: dissertacija... doktora juridicheskikh nauk.-M.,2004.-406 s.
8. Lazarev B.M. «Razdelenie vlastej» i opyt sovetskogo gosudarstva //Kommunist. - 1988.-№16.-S.42-52.
9. Lazarev L.V.,Sliva A.Ja. Konstitucionnaja reforma: pervyj jetap.-M.: Znanie,1989.-96 s.
10. Luk'janov A.I. Parlamentarizm v Rossii (voprosy istorii, teorii i praktiki): kurs lekcij.-M.: Norma: INFRA-M,2010.-304 s.
11. Lesnikov G.P. Vlast': ee formirovanie i realizacija v Rossii v poreformennyj period.- M.: RAGS, 1996.-100 s.
12. Shablinskij I.G.Predely vlasti. Bor'ba za konstitucionnuju reformu(1989-1995 gg.).-M.:Izd-vo Centra Konstituc. Issled.Monf,1997.-248 s.
13. Shahnazarov G.H.Cena svobody.Reformacija Gorbacheva glazami ego pomownika.- M.:Rossika: Zevs, 1993.- 623 s.
14. Javich L.S. Gospodstvo prava// Pravovedenie.-1990.-№5.-S.11-20.